



在留外国人の地方選挙権について : 最高裁平成七年 二月二八日判決と地方自治

興津, 征雄

(Citation)

地方自治, 857:2-30

(Issue Date)

2019-04

(Resource Type)

journal article

(Version)

Accepted Manuscript

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90006073>



在留外国人の地方選挙権について

―最高裁判平成七年二月二八日判決と地方自治―



興 津 征 雄

(神戸大学大学院
法学研究科教授)

はじめに

本日は、「在留外国人^(注1)の地方選挙権について」というテーマでお話をさせていただきます。といっても、私の関心は、必ずしも、日本における在留外国人の地位や処遇、あるいは外国人の人権論一般にあるというわけではありません。それよりも、在日外国人に選挙権^(注2)を認めるか否かをめぐって交わされてきた議論の背後に、国籍とか主権とか自治とかいった、公法学ないし国家論の基本概念を理解するための手がかりが潜んでいるのではないか、という問題意識^(注3)に基づいて、この後詳しく紹介する著名な最高裁判例を分析することが、本日の課題

です。そしてそれは、国家という主権的政治体の内部に、地方公共団体という自治的な中間団体を構成するとい
う、地方自治制度の意義を考えるための理論的視座を提供してくれるのではないかという見通しに基づくもので
す。^(注4)

一 最高裁平成七年判決

それでは早速ですが、判例の説明に入ります。今日取り上げるのは、最高裁平成七（一九九五）年二月二八日
第三小法廷判決、民集四九卷二号六三九頁登載のものです（以下「平成七年判決」または「本判決」ということ
があります）。判例集をご覧いただきながら、お聞きください。

1 事案および被告の主張

この事件は、在日韓国人の方が原告になり、大阪市の選挙管理委員会を被告として提起した公職選挙法上の訴
えですが、争点は、地方選挙——地方公共団体の議会の議員および長の選挙をまとめてこのようにいいます——
の選挙権が日本国民にのみ認められていることが、憲法に違反しないかどうかでした。法令の規定に即して具体
的に申しますと、地方自治法二一条は、「日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところに
より、その属する普通地方公共団体の選挙に参与する権利を有する。」、一八条は、「日本国民たる年齢満十八年
以上の者で引き続き三箇月以上市町村の区域内に住所を有するものは、別に法律の定めるところにより、その属
する普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する。」と規定しており、いずれも地方選挙の選挙権を

「日本国民」に限定しています。公職選挙法九条二項もこれとまったく同じ規定を置いています。これらの規定にいう「日本国民」が、日本国籍を有する者を意味するならば、在日韓国人である原告は、地方選挙の選挙権を有さない、ということになります。これが被告選管側の主張です。

2 原告の主張

ところが、原告は、これらの規定にいう「日本国民」は、日本国籍を有する者と同義ではない、と主張します。そのために原告は、いったん地方自治法や公選法を離れて、憲法上、「国民」という概念がどのように扱われているかを探究します。

まず、原告は、憲法上の「国民」とは、主権者たる国民のことであると言います。原告は、その根拠を取り立てて明示していませんが、憲法前文に「ここに主権が国民に存することを宣言し」とあり、憲法一条に「主権の存する日本国民」とあり、また憲法一五条一項に「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。」と規定されていることからすると、憲法上「国民」概念が主権者たる国民の意味で用いられているという理解は、問題ないといえましょう。

それでは、具体的にどのような者が国民の主権者に当たるのでしょうか。これについて憲法一〇条は、「日本国民たる要件は、法律でこれを定める。」と規定しています。この規定を受けて、国籍法が制定されていることは周知のとおりですが、原告は、このことをもって、「国民」の概念や範囲が国会が制定した国籍法等の法律によって初めて決定されるとする見解は誤っており、憲法上の「国民」概念は、憲法解釈上客観的に定まるべきだと言います。私なりに言い換えると、国籍という概念は、国籍法という法律によって創設された概念であるから、

憲法上の「国民」とは国籍保持者をいう、と定義してしまうと、憲法上の概念の意味を憲法より下位の法律に委ねてしまうこととなり、逆立ちの論理となってしまう——原告は「子どもが親を産む」（民集六五九頁）という表現を用いています——ので、憲法上「国民」の概念が何を意味するかは、前法律的に決定されなければならぬ、ということになります。そして、原告は、次のように述べます。「参政権というものの性質上、その人が最も重大な利害関係を有し、かつ租税等公的負担をなし、またその事情に精通している地域、すなわちその人が定住している地域（生活の本拠地が属する国）でなければ、右思想ないし原理・原則を貫徹することはできないのであり、このことは当然の事理として右思想等の本質的構成要素をなすものである」（民集六六一頁）。これを踏まえて、憲法上の「国民」には、「日本国内における定住者」が当然に含まれるとともに、「定住者に非ざる日本国籍保持者」（在外邦人）が付加されることになる、と述べます。言い換えれば、憲法上の国民とは、国籍保持者プラス定住者ということになりますが、原告の主張によれば、国籍の有無を問わず「定住者」であることがむしろ国民概念の核心であって、在外邦人のほうがいわばオマケとして付け加えられたものだという理解が示されているのが、興味深いところです。

それはさておき、憲法上の「国民」概念をこのように理解すると、地方自治法および公選法の「日本国民」とは日本国籍保持者をいうとする解釈は、憲法解釈上決定された「国民」の範囲を法律で狭めてしまうことになり、許されないので、これらの法律を憲法に適合するように解釈して、地方自治法・公選法上の「日本国民」も、定住者プラス在外邦人^{（注）}を意味するということになります。そうすると、日本で生まれ育ち日本に生活の本拠を有する原告には、地方選挙の選挙権が認められるべきである、というのが原告の主張の骨子です。

3 判旨

これに対し、最高裁がどのような判断を示したか、見ていきたいと思います。結論は、地方自治法一条・一八条、公選法九条二項の各規定は、憲法に違反しないとし、原告の主張を退けています。その理由づけは、大きくいうと二つの部分に分かれます。

一つ目は、判例集六四〇頁の「○理由」の冒頭から始まる部分ですが、要約すると、次のようになります。

《公務員の選定罷免権を保障した憲法一五条一項の規定は、権利の性質上日本国民すなわち日本の国籍を有する者のみをその対象とし、在留外国人には及ばず、憲法九三条二項にいう「住民」は地方公共団体の区域内に住所を有する日本国民を意味し、右規定は在留外国人に地方選挙権を保障したものとはいえない。》これを以下「判旨（１）」と呼びます。

また、二つ目は、判例集六四一頁の「このように」から始まる部分で、理由づけというよりは傍論^(注6)という位置づけですが、次のような趣旨です。《在留外国人のうちでも永住者等であって居住区域の地方公共団体と特段に緊密な関係を持つに至ったと認められるものについて、その意思を日常生活に密接な関連を有する地方公共団体の公共的事務の処理に反映させるべく、法律をもって地方選挙権を付与する措置を講ずることは、憲法上禁止されているものではないが、右のような措置を講ずるか否かは、専ら国の立法政策にかかわる事柄であって、このような措置を講じないからといって違憲の問題を生ずるものではない。》この部分を以下「判旨（２）」と呼びます。

つまり、外国人の地方選挙権は、憲法上保障されているとはいえないが、法律で付与することが憲法上禁止さ

れているわけではない、というのがこの判決の趣旨です。

4 (補足) 本報告では在日韓国・朝鮮人に特有の問題には触れないこと

以下、この判示を分析していきますが、その前に一つだけお断りを申し上げます。この事件は、在日韓国・朝鮮人という、日本の政治・法・社会に置き去りにされた人々の異議申立てという側面があることはいうまでもありません。^(注7) こうした人々は、植民地支配の過程で強制的に日本国籍を付与され、終戦後に様々な事情で日本に残留することになりながら、今度は一方的に日本国籍を消滅させられた人々であり、^(注8) こうした経緯に^(注9) かんがみると、在日韓国・朝鮮人を一般の外国人と同列に扱ってよいかどうかには、議論の余地があります。しかし、本報告では、論点の拡散を防ぐために、在日韓国・朝鮮人に特有の問題は括弧に入れて、外国人一般の問題として検討していきたいと思えます。

二 判旨(1)について——国民主権の主体

1 二段構えの論理構造

判旨(1)は、次のように二段構えの論理構造を採っています。一段目は、憲法一五条一項の公務員の選定罷免権の主体に関する判示であり、これは論理的に地方選挙権のみならず国政選挙権(国会議員の選挙権)にも妥当すると思われ^(注10) ます。二段目は、その趣旨が憲法九三条二項の「住民」にも及ぶとするもので、これは地方選挙

に関する判示です。以下、順に検討します。

2 国籍保持者としての国民と主権者としての国民

まず、最高裁は、原告の主張に正面から答えてはいない、ということ指摘することができると思います。すなわち、判決は、公務員の選定罷免権につき、憲法一五条一項が国民主権の原理に基づくものであること、憲法前文および一条で主権が「日本国民」に存するものと定めていることを指摘し、「憲法の国民主権原理における国民とは、日本国民すなわち我が国の国籍を有する者を意味することは明らかである」（民集六四〇頁）と述べています。しかし、この推論は、「国民主権原理における国民」が「日本国民」を意味することの説明にはなっていない。「日本国民」が「我が国の国籍を有する者」を意味することの説明にはなっていないと理解できません。もちろん、国語の一般的な語義としては、国民とはその国の国籍を有する者のことをいうと理解できますが、憲法解釈としては、憲法のテキストが「（日本）国民」の定義を示していない以上、この概念について判決とは異なる立場を採る原告のような者に対しては、説得力を欠くように思います。^(注12)

もちろん、テキストの解釈には、一定の許される幅があり、この幅を逸脱するような荒唐無稽な主張に対しては、裁判所もいちいち応答するには及ばないでしょう。しかし、原告の主張は、少なくとも理論的には、そこまで荒唐無稽なものとはいえないように思います。例えば、憲法学者の浦部法穂教授の学説は、原告の主張をサポートする理論的な論拠を提供するものです。浦部教授は、大要、次のように述べています。《国民主権原理は、もともと君主主権論に対抗する概念として登場したものであり、そこという国民は、君主および封建的特権階級以外の人々（人民）を総称するものであった。また、国籍概念は、近代市民革命以後、国民主権原理のもとで参

政権を行使しうる者の範圍を確定する前提として用いられたのであり、国民主権原理の前に国籍が画定されていたわけではなく、主権者たりうる者に国籍が付与されたという関係があるにすぎない。したがって、主権者たるべき者に国籍が与えられるという前提がない場合には、国民主権原理の国民が国籍保持者に限られるということにはならない。日本の場合には、旧植民地出身の外国人の存在という現実に鑑みれば、選挙権の主体を国籍によって決するのは妥当ではなく、生活実態を基準とし、「日本における政治的決定に従わざるをえない」「生活実態」にある外国人には選挙権を保障すべきである」という結論に至る。^(注13)

このような考え方は、憲法学界における通説や多数説とは到底いえませんが、一定の有力な支持を集めているようです。^(注14) 学説の内容としても、その国の政治的決定に従わざるをえない者が、その国の政治に参与する権利を有すべきであるという主張は、自己決定の理念に適うものであり、説得的に思えます。

3 二つの対抗軸

しかし、この考え方は、現在の国際社会の枠組みに整合せず、ひいては、それを前提とする日本国憲法の解釈論としても支持できない、というのが私の見立てです。以下、敷衍します。

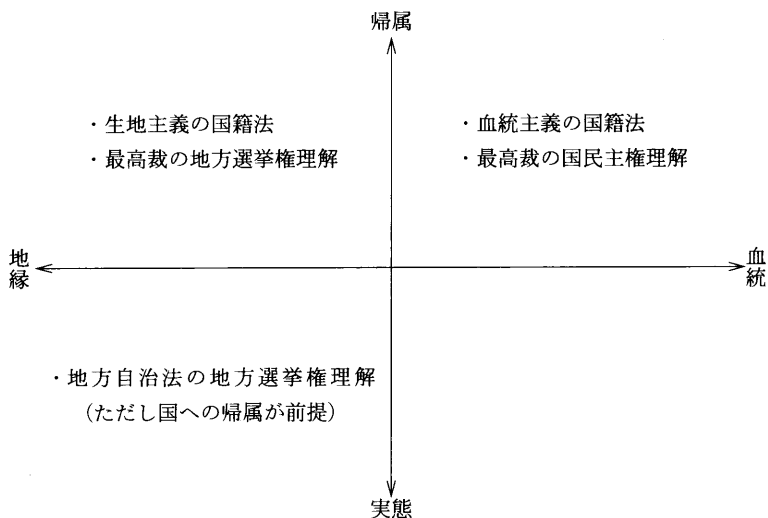
まず、この見解の主張を正確に理解するために、「日本における政治的決定に従わざるをえない」「生活実態」とは何を指すかを明らかにしなければなりません。この点は、原告の主張のように、日本国内に生活の本拠すなわち住所を有すること、と言い換えて差し支えないように思います。厳密にいえば、どれくらい長く居住しているのかとか、外国人であれば永住資格を得ていることは必要かなどの論点はありますが、ここでは、「生活実態」という概念は、国籍という身分なり地位なりとの対比で語られているため、帰化などの資格要件の審査を伴

わず、居住なり生活なりという事実・実態を基礎としているという点を押さえておけば、大過ないと思います。つまり、この見解と、最高裁判決との対立点は、主権者ないし有権者の範囲を画定するメルクマールを、国籍という国家への帰属に求めるか、それとも居住なり生活なりという事実・実態に求めるか、にあるといえそうです。これを、帰属 vs 実態の対抗軸と呼んでおきます。

ところが、国籍と生活実態との対比には、もう一つ別の対抗軸が潜んでいるように思います。すなわち、血統 vs 地縁の対抗軸です。最高裁のように、日本国民の範囲を、日本国籍保持者に限るという解釈は、日本という政治的共同体を、かつて日本国籍保持者であったものから血統によって受け継がれた人的集団と観念することです。それに対し、原告や浦部説のように、日本国内における居住者・定住者を中心として日本国民の範囲を考えると、この見解は、日本という政治的共同体を、日本という地域に居住する者によって構成される、地縁的共同体と捉えることになります。

ただ、このように言くと、さらに次のような反論を受けるかもしれません。国籍と居住の対比が、血統 vs 地縁の対抗軸を含むのは、日本の国籍法が血統主義——すなわち親が国籍保持者であった場合にその子に国籍を与えるという立法政策——を採っているからであって、生地主義——親の国籍にかかわらず、その国の領域内で生まれた子に国籍を与えるという立法政策——のもとでは、このようにはいえないのではないかと。この反論はまったくもって正当ですが、むしろ、このような反論こそが、血統 vs 地縁の対抗軸を示唆しているのです。というのは、生地主義の国籍法は、地縁による政治的共同体の構成原理を意味するからです。国籍法の文献によれば、近代的な意味での国籍概念が確立する前の封建時代においては、地縁すなわち当該地域に居住して生活を営んでいることこそが、共同体のメンバーシップの基本的な要件でありました。^(注16) 選挙権の問題に当てはめて考えても、

図 選挙権に関する対抗軸



(筆者作成)

生地主義の国籍法のもとでは、在留外国人一世については、帰化しない限り国籍が得られないので選挙権も得られないこととなりますが、二世以降は、親が当該国に居住を続ける限り、出生により国籍を取得することができ、それに伴い選挙権も得られることになり、本件訴訟で争われたような問題は顕在化しにくいのです。^(注17) このように考えると、帰属 vs 実態の対抗軸に加えて、血統 vs 地縁の対抗軸を同時に観念できるということが、ご理解いただけるのではないかと思います。

以上の二本の対抗軸を用いて整理すると、原告の主張は、生地主義により国籍が与えられるべきと主張するものではなく、あくまでも国籍とは別の指標によって選挙権の所在を決すべきだとするもので、実態 × 地縁の重なる象限に位置するといえることができます。それに対する最高裁の応答は、選挙権の所在はあくまでも国籍を基準とすべきで、かつ、そこである国籍は、現行の血統主義の国籍法を前提に付与されるものです。

から、帰属×血統の重なる象限に位置するものといえます（図 参照）。

4 国際社会における国籍

どちらのほうが日本国憲法の解釈として正當かといえ、少なくとも国政選挙の選挙権に関する限り、最高裁のほうであるといわざるをえないでしょう。まず、帰属vs実態の對抗軸に関していえば、国家に帰属しない者に選挙権を保障するのは、背理であると考えざるをえないからです。

このことは、本判決が先例として引用するマクリン判決、すなわち最高裁昭和五三（一九七八）年一〇月四日大法廷判決（民集三二巻七号一二三三頁）から読み取れます。マクリン事件は、周知のとおり、アメリカ国籍を有する原告マクリン氏が、在留資格をもって日本に在留していた間に、ベトナム反戦デモに参加したため、米国との関係を重視した日本政府（法務大臣）により在留期間の更新が拒否され、その適否が争われたというものです。最高裁は、外国人の入国・在留の権利を否定したうえで、「外国人に対する憲法の基本的人権の保障は、……外国人在留制度のわく内で与えられているにすぎない」と述べています。一見すると、これは、外国人の在留制度を定めた出入国管理及び難民認定法という一片の法律によって憲法上の人権保障を蔑ろにする、下剋上解釈のようにも思えますが、外国人が入国・居住の権利を持たないというのは、マクリン判決自身が指摘するように、国際慣習法上確立された原則であり、日本国憲法も、そのことを前提にしていると解されます。^(注18)

仮にマクリン判決を維持したまま、浦部説や原告の主張を採ろうとすると、国内法上は主権者であるはずの外国人が、国際法上は日本に在留する権利を有さず、国家の出入国管理の優位のもとに置かれるというおかしな結論になってしまうように思います。この点で平成七年判決を批判する者は、マクリン判決のこの部分の判例

変更をも迫らなければ平仄が合わないと思われれます。しかし、そうすると、日本国憲法は出入国・在留管理という国家主権のかなり大きな部分を自ら制限しているか、もしくは国際法の一般的な理解から乖離した国家観を採っていると解さざるをえず、明文の根拠なくしては採りがたい解釈であるように思います。^(注20)したがって、憲法上の「日本国民」は、日本国籍の保持者を指すという結論が導かれます。これは、原告のいうように、国籍法という一片の法律から出てくる結論ではなく、憲法が前提とする国際社会の基本構造に立脚した結論であるということになります。^(注22)

また、血統vs地縁の対抗軸に関していえば、現行国籍法の採用する血統主義が憲法に反するというならともかく、そうでないなら、血統により与えられた国籍を基準とすることに、問題があるとはいえませんが。したがって、最高裁によれば、帰属×血統の両方の要素を充たすことが選挙権の保障に必要であり、外国人に地方選挙の選挙権が憲法上保障されるとはいえない、ということになります。

5 「統治機構の不可欠の要素」

この理は、先ほどの二段構えの論理により、国政選挙のみならず、地方選挙にも及ぶものです。すなわち、最高裁は、憲法九三条二項にいう「住民」は、憲法一五条一項の「国民」と同様に、日本国籍を有する者（であって地方公共団体の区域内に住所を有するもの）と解しています。最高裁は、その理由づけとして、「前記の国民主権の原理及びこれに基づく憲法一五条一項の規定の趣旨」および「地方公共団体が我が国の統治機構の不可欠の要素を成すものであること」の二点を挙げています（民集六四一頁）。前者は、国民主権の原理が地方選挙をも包摂するという結論を述べるにとどまり、独立の理由づけにはなっていないように思います。後者は、地方公

共同体もつまるところ国家の一部なのだから、その選挙権は、国家に帰属する者¹¹国籍保持者に与えられるべきという趣旨でしょうか。しかし、この点も、地方公共団体が憲法上まさにそのように位置づけられるか否かが問題となっているのだから、結論の先取りないし実質的な理由づけを欠いた判示といわざるをえないように思います。^(注23)

ただ、それはともかくとして、本判決の論理構造としては、最高裁が「地方公共団体が我が国の統治機構の不可欠の要素を成すものである」と述べている点が重要です。この説示が、本判決における最高裁の地方公共団体イメージの一つを示すものだからです。この点は、「おわりに」でもう一度触れることにします。

三 判旨(2)について——地方公共団体の位置づけ

最高裁は、判旨(2)において、一定のカテゴリーに属する外国人については、立法政策で、地方選挙の選挙権を付与する余地を認めています。この解釈が、先に示した二本の対抗軸からどのように位置づけられるかを、残った時間で検討していきます。

1 地方自治法における選挙権——実態×地縁

まず、実定法上、地方選挙の選挙権がどのような要素に基づいて認められているかを、確認しておきましょう。「日本国民」という要素および年齢を捨象すると、当該地方公共団体の区域内に三ヶ月以上住所を有することが、選挙権保持の要件となっています(公職選挙法九条二項、地方自治法一八条)。つまり、血統vs地縁の対抗軸で

いうと、地縁の要素に拠っているといえそうです。他方、帰属vs実態の対抗軸については、実態の要素が重視されているといえましょう。なぜなら、地方選挙の選挙権、ひいては地方公共団体の住民たる地位は、当該地方公共団体の区域外に転出するだけで、当然に消滅するものだからです。

これは、国籍との大きな違いです。国籍は、血統主義にせよ生地主義にせよ、いったん取得されれば、当該国の領域外に転出しただけで当然に失われるということはありません。在外国民にも、選挙権は保障されています。その意味で、国籍は、当該国への観念的な帰属を表すものであり、領域内の物理的な存在とは区別されている、ということが出来ます。それに対し、地方公共団体の住民たる地位は、転入により当然に生じ（選挙権を得るには三ヶ月以上の居住が必要ですが）、転出によって当然に失われるという点で、観念的な帰属ではなく、事実としての居住実態・生活実態と表裏一体をなす概念であるということができます^(注24)。その意味で、地方公共団体の住民たる地位ないし選挙権は、実態×地縁の重なる象限に位置すると、一応はいうことができます。

2 平成七年判決における選挙権——帰属×地縁

しかし、最高裁は、このような実態×地縁とは異なるイメージで、地方公共団体を語っているようにも思えます。本判決は、判旨（2）を導くにあたって、次のように述べています。「民主主義社会における地方自治の重要性に鑑み、住民の日常生活に密接な関連を有する公共的事務は、その地方の住民の意思に基づきその区域の地方公共団体が処理するという政治形態を憲法上の制度として保障しようとする趣旨に出たものと解される」、と。これは、いわゆる住民自治のことを言っているのだと解されますが、その前提には、地方公共団体が「住民の日常生活に密接な関連を有する公共的事務」の処理を任務とするものであるという理解が置かれているように見え

ます。

このような住民自治の理解は、地方公共団体に関する一定のイメージが前提になっているように思います。このことは、本判決は明示していませんが、本判決が引用する最高裁昭和三八（一九六三）年三月二七日大法院判決（刑集一七巻二号一二一頁。以下「昭和三八年判決」ということがあります）に顕著に現れています。同大法院判決は、東京都の特別区の区長の公選制を廃止したことが、憲法九三条二項に違反しないかどうかが争われた事件ですが、その前提として、最高裁は、憲法上「地方公共団体」という概念が何を意味するかを説示し、それに基づいて特別区は憲法上公選制の保障を受ける地方公共団体には当たらないとして、違憲の主張を退けています。この判決で、大法院は、住民自治について本判決と同様の判断を示した後で、「この趣旨に徴するとき」^(注27)と続け、憲法上の地方公共団体の意義について、「事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し」などと述べています。つまり、住民同士のつながりがかなり濃密な、地縁的共同体のイメージを投影しています。^(注28)

そして、平成七年判決（民集六四一頁）もおそらくはこのようなイメージを共有して、「その居住する区域の地方公共団体と特段に緊密な関係を持つに至ったと認められる」外国人について、法律で選挙権を付与する余地を認めているのです。つまり、単に地方公共団体の区域に居住しているというだけでは足りず、「特段に緊密な関係」が必要だと言っているのです。そのような関係とは、単なる居住の事実ではなく、地縁的共同体としての地方公共団体に帰属していると評価しうる関係のことだと、私には思えます。^(注29)このような読みが正しいとすると、最高裁のいう地方公共団体は、帰属×地縁の重なる象限に位置するということになるでしょう。

3 「特段に緊密な関係」

しかし、このような最高裁の理解は、先ほど分析した地方自治法の建前とは、必ずしも整合しないものを含んでいるように思います。先ほどの分析によると、地方自治法は、日本国民たる住民については、実態×地縁の結びつきによって地方選挙の選挙権を付与している、すなわち、地縁の共同体との緊密な関係を前提とせずに地方選挙の選挙権を付与しています。^(注28) というよりむしろ、地方自治法は、少なくとも都道府県と市町村については、最高裁がいうような濃密な地縁の共同体の存在を前提にしているように思います。現実にも、都市化が進み人の移動が活発化するとともに、合併で市町村の区域が拡大した現代において、あらゆる地方公共団体の基礎にそのような地縁の共同体が存在する^(注29)と考えることには無理があるでしょう。ただし、地方自治法が帰属の要素をまったく考慮に入れていないかというところではなく、日本国民については、日本国籍を有することによってすでに国（それはすべての地方公共団体を包摂する存在です）との間に帰属が認められるので、地方公共団体との間に重ねて帰属を要求することなく、居住実態のみに基づいて選挙権が付与されているのではないかと思います。先ほどの図式を修正というと、「（国への）帰属＋実態×地縁」ということになります。

それでは、そもそも日本国籍を有していないために国に対する帰属が認められない外国人については、どう考えたらよいのでしょうか。最高裁は、立法で外国人に地方選挙権を付与するための要件として、地方公共団体との間での「特段に緊密な関係」を要求しています。これは、前述のとおり、地方公共団体への帰属を求めるものであると考えられます。しかし、このような意味での帰属が成立しうるには、地方公共団体を地縁の共同体のイメージで捉えることが前提となりますが、これが難しいことは今しがた述べたとおりです。

もし、仮に、地方公共団体への帰属が観念できないにもかかわらず、最高裁のいう「特段に緊密な関係」を認めうるとすれば、おそらく、国との関係で直接そのような関係を認定せざるをえないのではないでしょう^(注29)か。例えば、本判決は「永住者等」であることを「特段に緊密な関係」の前提としていますが、永住資格を与えうるのは、地方公共団体ではなく国です。また、本判決の調査官解説は、「在留資格、在留歴、居住歴等の点からみて、我が国及び当該地方公共団体との間の結びつきの程度が特に強い在留外国人^(注30)」がその対象になると述べています。このうち、少なくとも、在留資格と在留歴については、地方公共団体との関係ではなく国との関係を問題にするものです。居住歴については、ある一つの地方公共団体における居住歴をいうのかもしれませんが、例えば、神戸市に数十年住んで神戸市との間で「特段に緊密な関係」を持つに至って選挙権が認められた者が、通勤の都合で西宮市に引っ越した途端にそれを失うというのも、直感的にはおかしい話です^(注31)。

そうすると、最高裁のいう立法政策を講じるには、「特段に緊密な関係」は国との関係で判断し（例えば永住者であることをベースとしつつ、必要に応じて附加的な要件を加えるなど）、地方公共団体との関係では、日本国民と同じように、三ヶ月以上の居住で選挙権を認めるという建付けにせざるをえないように思います。そうすることで、国民に対しては国籍という形で国への帰属を要求するのに対し、外国人に対しては「特段に緊密な関係」という形で国への帰属を要求することになり、バランスはよくなります。つまり、日本国民と外国人の両者について、「(国への)帰属＋実態×地縁」の図式が維持できます。これは、判旨(1)の「地方公共団体が我が国の統治機構の不可欠の要素を成す」との説示にも整合する捉え方です。

4 「住民の日常生活に密接な関連を有する公共的事務」

ただし、このように「特段に緊密な関係」が国との関係で認定されるようになると、それ自体は立法による選挙権の付与を地方選挙に限る理由ではなくなることにも、注意を要します。そこで最高裁が国との差別化のために持ち出すもう一つの要素が、地方公共団体の事務が「住民の日常生活に密接な関連を有する公共的事務」に限られるという点です。

この要素自体は、昭和三八年判決のような濃厚な地縁的共同体イメージを前提としなくても成り立つと考えます。つまり、たまたま同じ地域に居合わせた人々が、日常生活に密接な関連を持つ利害を政治に反映させるための、人為的な装置が地方公共団体であり、住民自治とは、そのための集約的な決定の方法のことをいうと理解するので、このような理解の^(注30)ほうが、実態×地縁の組み合わせで住民たる地位や選挙権を定めている地方自治法の趣旨にもかなうと思います。それに対し、国については、国民の運命共同体的な性格を重視することによって、^(注31)帰属×血統の組み合わせを維持することができます。このような理解をとれば、^(注32)外国人に対して地方選挙の選挙権のみを付与し国政選挙の選挙権を付与しないことの説明がつきやすくなります。

しかし、地方公共団体の役割をこのように限定することができかどうかは、なお精査が必要です。仮に、地方公共団体の役割が、町内会や地域の自治会などのようなものとどまるならば、そこから外国人を排除することとは、合理的とはいえないでしょう。ですが、現実の地方公共団体の役割は必ずしもそのようなものとどまりません。^(注33)大西先生の報告のときに議論になったように、地方公共団体が外交や国政に積極的に関与していくことが憲法や地方自治法に反するとまではいえません。これが地方の利害を国政の場で事実上主張するだけなら、外

資企業によるロビイングや請願が制限されないこととのバランス上、外国人の地方選挙権を制限する理由にはならないといえそうですが、フォーマルな手続で地方公共団体が国の立法に対してインプットを行う局面では、^(注37)民主権原理との緊張関係を意識せざるをえないように思います。

おわりに

最後に、これまでに提示した私なりの読み方を前提とすると、外国人に地方選挙権を付与した場合に、どのような地方公共団体、ひいてはどのような地方自治制度のイメージが見えてくるのか、考えておきたいと思います。ただ、その前に一つ確認しておきたいのは、本判決には、二つの異なる地方公共団体像が併存しているのではないかということです。一つは、判旨（１）にいう「統治機構の不可欠の要素」としての地方公共団体であり、これはあたかも地方公共団体が国の一分肢であるかのような言い方です。もう一つは、判旨（２）にいう「住民の日常生活に密接な関連を有する公共的事務」を処理する地方公共団体で、その基礎に地縁の共同体を見出すかを問わず、地域の事務に専念する自治団体のイメージです。前者が地方選挙を民主権原理のもとで理解する根拠になるとともに、後者が立法による外国人への地方選挙権付与を許容するロジックを支えていたことです、すでに見たとおりです。

この両者が本当に整合するのかというのは、本判決についてしばしば指摘される論点ですが、仮に整合すると考えると、ここから像を結ぶ地方公共団体イメージは、かなり静態的なもののように思えます。つまり、国との関係ではその手足となり、地域においては住民の身の回りの仕事を肅々とこなす地方公共団体であるように思え

てなりません。当時は地方分権改革前で機関委任事務がまだあった時代ですし、地方公共団体が外交や国政に積極的に関与することがどれほど念頭に置かれていたか、よくわからないところです。最高裁は、このような国に対してモノ言わぬ地方公共団体なら、外国人に選挙権を付与することになっても、国民主権原理に反することにはならないと考えた、というのが、かなり穿ちすぎかもしれませんが、私なりに判決を分析してみても率直な印象です。

しかし、このような地方公共団体のイメージは、第一次分権改革後二十年を経ようとしている現在においては、すでに過去のものとなっています。現代の地方公共団体が、地域の独自の利害と民意を糾合して、国に対しても堂々とモノを言う能動的な存在になっているのだとすると、平成七年判決の前提とする地方公共団体像との差異に、もう少し注意を払うべきかもしれません。例えば、現代においてなお、判旨（2）を活かして外国人に地方選挙権を認めようとするならば、地方公共団体の国政への関与を「請願」として許容される範囲に制限しつつ、地方の利害は国籍保持者による国政選挙を通じて国会に直接反映させるといった方策を同時に検討する必要があるかもしれません。^{（注38）}

ただ、これ以上は、平成七年判決を読み直すという本報告の範囲を超えることになりますので、論点の指摘にとどめて、拙い報告を終えたいと思います。

（注1）本稿では、「在留外国人」という言葉を、日本に在留する外国人という程度の意味で用いる。特段の規範的意味は含めない。

（注2）被選挙権は、公務就任権を前提とし、選挙権とは異なる考察が必要になるので、本稿では扱わない。

（注3）こうした問題意識を醸成するにあたって、瀧川裕英「国民と民族の切断——外国人の参政権問題を巡って——」法学雑誌（大

阪市立大学) 四九卷一号 (二〇〇二年) 一一二九頁の明晰な分析的思考に示唆を受けた。ただし、同論文は、法哲学者による理論的分析であるのに対し、本稿はあくまでも(憲) 法解釈論である。

(注4) 平成七年判決が憲法学においては人権論の見地から理解される傾向があるところ、地方自治論の見地から読み直す必要性を指摘する発言として、青柳幸一ほか「日本国憲法研究 第三回・外国人の選挙権・公務就任権」座談会」ジュリスト一三七五号(二〇〇九年) 六七―八五頁、七五頁「穴戸常寿」。

(注5) ただし、在外邦人は、日本国内に住所を有しておらず、どの地方公共団体の住民でもないため、現行法の下では地方選挙権は認められない。公職選挙法四九条の二は在外投票の対象を「衆議院議員又は参議院議員の選挙」に限定している。

(注6) 判旨(1) および(2) の位置づけ、特に判旨(2) が傍論か否かについては、議論がある。園部逸夫『最高裁判所十年』有斐閣(二〇〇一年) 一四〇―一四三頁は、判旨(1) (2) とともに合憲の結論を導くための理由づけであり、先例法理と傍論の関係ではないとする。塩野宏『行政法Ⅲ 行政組織法(第四版)』有斐閣(二〇一二年) 二〇九頁註(1) は、判旨(2) を傍論とする。しかし、本稿は判例の射程の厳密な画定にはさしあたり関心を有さないので、判旨(2) を含め平成七年判決を一つのテキストとして読み解くことにする。

(注7) この問題を歴史のおよび理論的な見地から包括的に分析した研究として、大沼保昭『在日韓国・朝鮮人の国籍と人権』東信堂(二〇〇四年) が、まずもって参照されるべきである。なお、大沼自身は、「定住外国人については、日本社会の恒常的構成員であるにもかかわらず、すくなくとも国政レベルでの参政権の否認は、現在の国家理論における民主権概念を前提とするかぎり合憲と認めざるを得ない」(同「外国人の人権」論再構成の試み」『一九八三年』『新版 単一民族社会の神話を超えて』東信堂(一九九三年) 一八〇―二四九頁、二二七頁) としている。また、当事者またはそれに近い立場の者の現状認識を伝えるものとして、柳赫秀はか「緊急座談会 外国人地方参政権の芽はなくなったのか?」エトランデュテ(在日法律家協会会報) 二号

(二〇一八年) 五―四七頁が興味深い。

(注8) 一九一〇年の日韓併合により、当時の朝鮮人は日本国籍を有することとなったが、この者らは、一九四五年の日本のポツダム宣言受諾と第二次世界大戦の終結後も、法律上は日本国籍を保持し続けていた。ところが、一九五二年のサンフランシスコ平和条約の発効により、日本が朝鮮の独立を承認し、朝鮮半島等に対する主権を放棄したことに伴い、朝鮮人は日本国籍を喪失したものと解釈された(「平和条約に伴う朝鮮人、台湾人等に関する国籍及び戸籍事務の処理について(通達)」(昭和二七(一九五二)年四月一九日付・法務府民事申四三八号)によりその旨が示され、後に最大判昭和三六(一九六一)・四・五民集一五巻四号六五七頁により確認された)。しかし、当時日本に在住していた朝鮮人のうち少なくともいるものは、日本国籍を喪失した後も日本にとどまって生活を続け、二世・三世と代を経るにつれて日本社会と同化しつつある。現行法の下では、それらの者およびその子孫は、「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」に定める特別永住者として、日本に永住する資格を有するとともに、出入国管理及び難民認定法上の一般の永住者よりその地位・自由が強く保護される特例の適用を受ける。なお、法律上は一八九五年の台湾編入により日本国籍を有することになった台湾人についても同じ問題がある。

(注9) 判旨(2)を特別永住者と関連づける読み方として、青柳ほか・前掲(注4)六八頁「柳井健一」。

(注10) 国会議員の選挙権を日本国民に限定することが合憲としたものとして、最判平成五(一九九三)・二・二六判例タイムズ八一二号一六六頁・裁判集民事一六七号(下)五七九頁がある。しかし、同判決は後述のマクリン最判を引用してその「趣旨に徴して明らか」とする以上に理由を述べていない。なお、平成七年判決は同判決を引用していない。

(注11) このことは、憲法一〇条が日本国民の定義を定めている(実質的には法律に委任しているが)と解しても、同じである。なぜなら、憲法が用いる「日本国民」の概念は、国籍という地位に関する側面と公務員の選定罷免権に関する側面との両方を含むところ、憲法一〇条は前者についてのみ定めたものである(国籍は公務員の選定罷免権を包摂しない)と解釈することも、論理的

には可能だからである。憲法の英訳文言（二〇条の「日本国民」は“a Japanese national”であるのに対し、一五条の「国民」は“the people”であること）からこのような結論を導くものとして、辻村みよ子『市民主権の可能性』有信堂高文社（二〇〇二年）二五三頁。ただし、文言の相違は、一五条が一〇条を包摂する（国籍保持者以外にも「国民（the people）」に含まれるものが存在しうる）という解釈のみならず、逆の解釈をも導きうる（参照、法学協会編『註解日本国憲法（上）』有斐閣（一九五三年）三三四頁）。

（注12） 参照、近藤敦『新版 外国人参政権と国籍』明石書店（二〇〇一年）七〇—七二頁。

（注13） 浦部法穂「日本国憲法と外国人の参政権」徐龍達編『共生社会への地方参政権』日本評論社（一九九五年）八七—一〇五頁、九七—一〇三頁（《》内は筆者による要約であるが、「」内は同論文一〇三頁からの引用である）。同旨、同「憲法と「国際人権」——「外国人の参政権」を中心に」国際人権一号（一九九〇年）二四—二七頁、同「外国人の参政権」再論『憲法理論研究会編『人権理論の新展開』敬文堂（一九九四年）四五—五四頁。

（注14） 最判平成五・二・二六前掲（注10）の原告は、このような見解に依拠していた。第一審における原告の主張・大阪地判平成三（一九九一）・三・二九判例タイムズ七九号九四頁、九五頁および上告理由・裁判集民事一六七号（下）特に五八七—五九二頁。参照、戸松秀典（同最判評釈）判例評論四一七号判例時報一四六七号（一九九三年）一七九—一八二頁、一八〇頁。

（注15） 政治学において、「利害当事者原理（Principle of Affected Interests）」として定式化されている。参照、興津征雄『行政過程の正統性と民主主義——参加・責任・利益』小早川光郎先生古稀記念『現代行政法の構造と展開』有斐閣（二〇一六年）三二五—三四五頁、三三四—三三五頁。

（注16） 平賀健太『国籍法（上）』帝国判例法規出版社（一九五〇年）二一八頁。

（注17） 参照、太田匡彦「住所・住民・地方公共団体」地方自治七二七号（二〇〇八年）二一二頁、二〇頁（注20）。ただし、帰化

の難易や重国籍の許否も考慮要素となりうる。

(注18) 山本草二『国際法〔新版第九刷(補訂)〕』有斐閣(一九九七年)五一四頁、酒井啓亘ほか『国際法』有斐閣(二〇一一年)五九六―五九七頁[寺谷広司]、James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8th ed., Oxford University Press (2012), p. 608; Jean Combacau / Serge Sur, *Droit international public*, 12^e ed., LGDJ (2016), p. 371.

(注19) 最高裁も、マクリーン判決以前から、くり返しその旨を指摘している。最大判昭和三一(一九五七)・六・一九刑集二一巻六号一六六三頁、最判昭和三八(一九六三)・三・二三裁判集刑事一四六号八四五頁、最決昭和四六(一九七二)・一・二五判例時報六一七号二五頁。

(注20) もっとも、そのような解釈が存在しないわけではない。最大判昭和三二(一九五七)・六・一九前掲(注19)の真野毅意見、小林俊三・入江俊郎意見、垂水克己意見をそれぞれ参照。これらの意見はいずれも、外国人の入国の許否に国家の裁量を認める国際慣習法の内容に異を唱えるものではないから、日本国憲法が、国際慣習法上存在する国家の裁量を自発的に制約しているとは解するものである。ただし、真野意見および小林・入江意見が、外国人の入国と国籍保持者の帰国とを混同する点は、疑問である(城富次「同最大判判解」『最高裁判所判例解説刑事篇昭和三三年度』法曹会(一九六四年)三三二―三三四頁、三三三頁)。学説としては、作間忠雄「外国人の基本的人權」小嶋和司編『憲法の争点〔新版〕』有斐閣(一九八五年)七〇―七一頁、七一頁が、外国人の入国の自由を認める。ただし、この学説も、「国家の独立と安全を侵すかあるいは公序良俗に反する現実かつ明白なおそれがある外国人の入国を拒否」することはできるとするので、国籍保持者と同等の自由を認めるわけではない。

(注21) 日比野勤「外国人の人權」(一)法学教室二二〇号(一九九八年)三五―四四頁、四二頁、大沼・前掲(注7)「外国人の人權」論再構成の試み」二一八頁。

(注22) 日本法上の法規範の序列(上下関係)として、一般に国際法規範は憲法に劣位すると解されているため、本文のような解釈は、

これに反するのではないかという疑問が生じるかもしれない。これに対しては、憲法に劣位する国際法規範としてもつばら念頭に置かれているのは条約であって、国際慣習法については日本法における序列は必ずしも明らかではないという点（参照、酒井ほか・前掲（注18）三九九頁「瀧本正太郎」、山田哲史「国内法の国際法適合的解釈の意義」論究ジュリスト二三号（二〇一七年）二〇—二六頁、二三頁）を措くとしても、次のように答えることができるだろう。本文にいう「国際社会の基本構造」とは、一九世紀後半に確立し、グローバル化が進んだ現代でも基本的に維持されている「領域主権国民国家併存体制」（原田中央一九世紀後半の国際私法理解の特質とその背景」（四・完）法学協会雑誌（東京大学）一三三巻八号（二〇一六年）一一三一—一九九頁、一一三三頁）を指す。すなわち、国家は、他国との間で明確な境界により区切られた領域（領土）に対する対内的支配権を確立するとともに（領域主権）、自国に帰属する人々を国民として把握し、属人的支配を及ぼす（国民国家）。その際、国籍は、国家への帰属の標識として用いられた（ロジャース・ブルーベーカー／佐藤成基Ⅱ佐々木てる監訳『フランスとドイツの国籍とネーション』明石書店（二〇〇五年）、特に第一部）。「社会において、個人の属性は、その帰属先の集団という点においても、またその帰属基準という点においても、多様でありうるが、一九世紀後半にみられる国際社会構造の法的枠組みにおいては、国籍を基準とした国家帰属が、国際社会生活を営む上で決定的なものとされた。国際法上の要請として、国籍唯一の原則が強調され、すべての個人は、必ず、いずれか一つ特定の国家とのみ、国民として結合する、少なくともそれが理想とされる。また国籍付与・有無の判断は各国国籍についてその当事国の専権事項とされ、他国はその当事国の判断を承認するものとされる。個人は、この国籍により一義的に本国が特定され、その本国を介して国際社会とつながる、というのが基本的な発想である」（原田・同論文一一三四—一一三五頁）。言い換えれば、国家は領域のみならずその構成員についても対外的に境界づけられた自己同一性を主張できなければならないのであり、構成員の範囲を画定する基準として、領域内における単なる居住の事実ではなく、国家への法的な帰属という意味での国籍概念が必要となったのである（参照、渋谷秀樹『憲法への招待（新版）』岩波新書（二

○(一四年) 四二—四四頁、大沼保昭『国際法』ちくま新書(二〇一八年) 一八二—一八三頁)。本文で述べたのは、外国人の入国在留管理を国家の裁量(領域主権)にかからしめる国際慣習法は、このような国際社会の基本構造の反映であり、国際社会の一員である日本の憲法もそれに適合するように解釈されるのが普通だということであって、単純に国際法規範を憲法に優位させる趣旨ではない。

なお、山本隆司『判例から探究する行政法』有斐閣(二〇一二年) 一三五頁は、「国際社会における国家主権」が平成七年判決の前提にあることを示唆する。山本のいう国家主権は、外国人の公務就任権を制限しうる根拠として、国民主権との対比で敷衍された概念であり、他国との関係における対外的独立性、および国民が他国の公務員に就任することにより生じうる利益相反の禁止を内容とする(同書一三一—一三二頁)。この見解が主権の対内的意味と対外的意味の区別に注意を促す点は重要である。ただし、国家が国籍により国民を把握するとともに、国籍保持者の集団としての国民が国家を構成するという国民国家の両面性にかんがみれば、国民主権と国家主権とを単純に対立するものと捉えることには疑問が残る(同書一三二頁註(19))も「本書が、国民主権と対比するために、国家主権の概念を標語的に使用してしまっていることは否定できない」と述べる)。本注における説明は、国民国家の対外的自己同一性と対内的正統性とは表裏一体であることを前提としている。

(注23) 上村貞美「外国人の地方選挙権」栗城壽夫先生古稀記念『日独憲法学の創造力(下)』信山社(二〇〇三年) 一—三六頁、三一頁。

(注24) 厳密には、住所の認定には、客観的な居住の事実のみならず主観的な居住の意思も考慮される(宇賀克也『地方自治法概説(第七版)』有斐閣(二〇一七年) 一三二頁)。しかし、いずれにしても、転入先の地域共同体に構成員として受容される必要はない(太田・前掲(注17) 五頁は、地方公共団体が転入者の受入れの可否を決する権能を有さないことをもって、地方公共団体を「開放的団体」と性格づけるが、ここでは、さらに、既存の住民から受け入れられる必要もないということを付け加えておく)。

本文では、この点が国籍とは異なることに注目し、住民たる地位を帰属ではなく実態の平面に位置づけた。

(注25) 福岡右武『平成七年判決判解』『最高裁判所判例解説民事篇平成七年度(上)』法曹会(一九九八年)二五七—二八一頁、二七四頁。

(注26) ただし、昭和三八年判決からそのような濃密な地縁的共同体のイメージを読み取ることができるかどうかには、なお慎重な検討が必要かもしれない。参照、原島良成「地方公共団体の住民——その法的地位」(一)熊本ロージャーナル六号(二〇一二年)一一—一六頁、八—九頁。また、昭和三八年判決に裁判官として関与した入江俊郎が、「共同体意識は、なまの事実(隣人間の心理的隣保協同)としてではなく、制度がそれを支え」るものと理解していたという指摘(斎藤誠「地方自治の法的議論における歴史的位置」公法研究七三号(二〇一一年)一三三—一四七頁、一四〇頁)も、看過できない。

(注27) 渋谷・前掲(注22)五〇頁は、「最高裁判所は、参政権の根拠として、国籍という法的帰属関係、つまり約束事の世界における帰属関係のみならず、日常生活における事実上の帰属関係、つまり「生活の本拠」もありうることを指摘した」と述べる。ここでいう「生活の本拠」は、地方公共団体との「特別に緊密な関係」が前提となっており、本稿の帰属vs実態の対抗軸における実態にとどまるものではないと解される。

(注28) 飯島淳子「区域・区画・土地」地方自治七九一号(二〇一三年)二—三頁、九頁は、本稿とは異なり地方自治の基礎に地縁的共同体(飯島の言葉でいえば「人々が居住・生活を通して相互に醸し出す「まとまり」」)を見出して理論を構築しているように見えるが、その飯島も、地方選挙には三ヶ月以上の居住要件しか課されていないことから「実のところ、選挙人の居住地域との結び付きはそもそもそれほど強くない」と指摘している。

(注29) 山本隆司・前掲(注22)一三六頁。

(注30) 福岡・前掲(注25)二七四頁。

(注31) 塩野・前掲(注6)二〇九頁註(1)は、「最高裁判決でいう『永住』者が、当該地方公共団体との関係のみを指しているのか、日本国との関係[したがって、日本国内で住所を変更してもかまわない]『ママ』を念頭に置いているのか判然としないのも問題である」とする。

(注32) 太田匡彦「居住・時間・住民——地方公共団体の基礎に指定されるべき連帯に関する一考察」嶋田暁文ほか編『地方自治の基礎概念——住民・住所・自治体をどうとらえるか?』公人の友社(二〇一五年)二五—六八頁、三九頁は、「昭和三八年判決にいう『社会的基盤、地方公共団体の基礎に指定されるべき住民の連帯をいかに捉えるべきか、判決を読み解く形で特定することは容易ではない』とし、『開放的強制加入団体という地方公共団体の性格に立ち戻り、とりわけ住所を住民要件とすることに伴う開放性に着目』し、『居住(生活の本拠の設定)という各人の決定に基づかせて住民の地位を与え、これらの者の共時的な生活の共同を基礎に強制加入団体としていわば後から連帯させる構想を示していると考えらるべきだろう』と述べる。本文で述べたことは、太田のこの理解に近いようにも思える。ただし、太田・同論文六〇頁註(49)も参照。

(注33) これは、日本の国籍法の立法政策を前提にした記述であり、血統主義でなければ運命共同体が成り立たないという趣旨ではない。ただし、生地主義を採用場合には血統主義に比べて国民集団の開放性が高くなることには、留意が必要である(前記(注17)に対応する本文を参照)。

(注34) 外国人の地方選挙権に積極的な態度を示す論者は、国と地方公共団体の民主的正統性の構造的ないし編成原理の違いに着目している。参照、斎藤誠「国際化と地方自治の法システム——外国人住民の地方参政権問題に定位して——」『二〇〇七年』『現代地方自治の法的基層』有斐閣(二〇一二年)一四七—一七六頁、一七〇頁、太田・前掲(注17)一〇—一二頁。また、政治の濃さ・薄さを対比する青柳ほか・前掲(注4)八二頁「長谷部恭男・青柳」も興味深い。

(注35) 大西楠・テア「グローバル化時代における地方自治体」地方自治八四九号(二〇一八年)二—一五頁。同「グローバル化にお

ける地方自治体の役割」社会科学研究（東京大学）六九巻一号（二〇一八年）二九―三八頁も参照。

〔注36〕 憲法二六条の請願権は、外国人および法人も享有すると解されている（長谷部恭男編『注釈日本国憲法（2） 国民の権利及び義務（1）』有斐閣（二〇一七年）二四三頁〔穴戸常寿〕）。

〔注37〕 その諸態様につき、現行法上の制度については字賀・前掲（注24）二四三―二五〇頁、立法論も含めた検討として穴戸常寿「憲法改革」としての立法プロセスへの地方の参画」『地方自治法施行七〇周年記念自治論文集』http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/chho/02_gyosei/01_04000320.html（二〇一八年）二九七―三二〇頁、二九九―三〇四頁。

〔注38〕 穴戸・前掲（注37）は、「国家的な意思決定に地方が不必要に巻き込まれることがないよう、憲法レベルのセーフガードをも射程に入れた制度設計を議論すべき」（三〇三頁）とし、参議院を「地方の府」と位置づける改憲案に言及している（三〇六―三〇九頁）。同論文は、外国人の選挙権を取り上げるものではないが、本文で述べた方策のヒントとなった。

*本稿は、「二世紀地方自治制度についての調査研究会」（二〇一六年度第四回、二〇一七年一月二〇日、（一財）自治総合センター）において筆者が行った報告のために用意した原稿に、かなりの加筆修正を施すとともに脚注を付加したものである。報告に対する質疑応答の概要および報告者が提出した資料は、自治総合センター『二世紀地方自治制度についての調査研究会報告書（平成二八年度）』（二〇一七年三月、http://www.jichu-sogo.jp/wp/wp-content/uploads/2017/03/28-01-21_seiki-houkokusho.pdf）一三五―一三八頁、一四三―一六五頁に掲載されている。

*本研究は、科研費（一七H〇二四五二、一六H〇三五四三、一五H〇一九二五）、公益財団法人野村財団社会科学研究助成、および神戸大学社会システムイノベーションセンター研究プロジェクトによる研究成果である。